

**COMMISSIONE PARLAMENTARE DI CONTROLLO**

**SULL'ATTIVITÀ DEGLI ENTI GESTORI DI FORME OBBLIGATORIE  
DI PREVIDENZA E ASSISTENZA SOCIALE**

—————

**PROCEDURA INFORMATIVA  
SULLE PROSPETTIVE DI RIFORMA DELLA NORMATIVA  
IN MATERIA DI ASSICURAZIONE OBBLIGATORIA  
CONTRO GLI INFORTUNI SUL LAVORO E LE  
MALATTIE PROFESSIONALI**

**34° Resoconto stenografico**

**SEDUTA DI MARTEDÌ 4 MAGGIO 1999**

—————

**Presidenza del Presidente senatore Michele DE LUCA**

—————

## INDICE

### **Audizione del dottor Claudio Caron, Sottosegretario di Stato per il lavoro e la previdenza sociale**

DE LUCA Michele, <i>Presidente</i> .....	Pag. 3, 8, 10 e <i>passim</i>	CARON, <i>sottosegretario di Stato per il lavoro e la previdenza sociale</i> .....	Pag. 5, 9, 13
DUILIO, ( <i>PDU</i> ) .....	11		

*Interviene il sottosegretario di Stato per il lavoro e la previdenza sociale, dottor Claudio Caron*

*I lavori hanno inizio alle ore 20,15.*

#### *SULLA PUBBLICITÀ DEI LAVORI*

PRESIDENTE. Informo la Commissione che della seduta odierna verrà redatto e pubblicato, oltre al resoconto sommario, anche il resoconto stenografico.

Inoltre ritengo opportuno disporre l'attivazione dell'impianto audiovisivo, in modo da consentire la speciale forma di pubblicità della seduta per la quale è stato preventivamente acquisito l'assenso presidenziale. Poiché non si fanno osservazioni, tale forma di pubblicità è dunque adottata per il prosieguo dei lavori.

#### *PROCEDURA INFORMATIVA*

**Sulle prospettive di riforma della normativa in materia di assicurazione obbligatoria contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali: audizione del Sottosegretario di Stato per il lavoro e la previdenza sociale**

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca il seguito della procedura informativa sulle prospettive di riforma della normativa in materia di assicurazione obbligatoria contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali. Nell'ambito di tale procedura era prevista per la seduta odierna l'audizione del ministro del lavoro e della previdenza sociale Bassolino; interviene in sua rappresentanza, per sua delega, il sottosegretario di Stato dottor Claudio Caron, che ringrazio.

Spiego brevemente al Sottosegretario le ragioni per cui si è addivegnuti alla procedura informativa: fra le competenze di questa Commissione vi è quella di verificare l'operatività delle leggi in materia previdenziale e la loro coerenza con le linee di sviluppo del complesso socioeconomico. Su questa base abbiamo già svolto altre procedure informative che si sono concluse con atti di analisi sulla riforma pensionistica e sul riordino degli enti previdenziali. In particolare le relazioni prodotte si sono rivelate un utile strumento, ed infatti sono state recepite con l'approvazione dell'articolo sul riordino degli enti pubblici previdenziali nel disegno di legge collegato ordinamentale alla legge finanziaria, attualmente in discussione alla Camera dei deputati.

Dopo aver riflettuto e discusso sulla riforma pensionistica e sul riordino degli enti previdenziali, la Commissione è giunta alla decisione di approfondire il tema della normativa in materia di infortuni sul lavoro e malattie professionali, in particolare dal punto di vista della tutela pre-

videnziale, poiché da tempo si pone il problema di adeguare tale tutela all'evoluzione socioeconomica del paese ed in particolare alle innovazioni tecnologiche ed organizzative che hanno mutato la tipologia del rischio professionale, i soggetti interessati e le attività protette. A titolo di esempio basti pensare alla novità rappresentata dall'affermazione del concetto giuridico di danno biologico.

Per tali ragioni in più sedi era stata posta la necessità di intervenire sul Testo unico e tale esigenza è stata recepita dallo stesso collegato ordinamentale che, almeno in parte, affronta il problema, introducendo significative modifiche al testo unico del 1965. Questo aspetto della problematica, che ritenevamo il più significativo nel momento in cui abbiamo deciso di dare vita a questa procedura informativa, è stato in qualche maniera depotenziato dalla citata iniziativa legislativa che introduce, almeno in parte, le novità sperate.

È emerso invece un problema nuovo che ha finito per diventare centrale nel nostro dibattito, ossia la questione del monopolio dell'Inail. È intervenuta, infatti, una segnalazione dell'Autorità *antitrust* che ha contestato la legittimità di tale monopolio sotto due profili che, a mio modo di vedere, devono tenersi opportunamente separati: il primo è la legittimità del monopolio riferito all'attuale attività dell'Inail, così come viene svolta, ed il secondo è la legittimità del monopolio riferita all'estensione dell'assicurazione dell'Inail a nuove aree, in particolare a quella dirigenziale e a quella degli infortuni domestici.

Ritengo che i due problemi debbano essere trattati in maniera distinta, anche perché l'impostazione con cui devono essere affrontati è necessariamente diversa. Le due aree di espansione infatti potrebbero essere considerate separatamente al fine di valutare se sia proprio necessario ricomprenderle entrambe nella competenza esclusiva dell'Inail.

Per quanto riguarda invece il complesso delle competenze attualmente esercitate dall'Inail, i problemi relativi esigono una serie di riflessioni - che abbiamo sottoposto a tutti gli auditi e che ritengo dovremmo affrontare anche in questa seduta - vertenti in particolare sull'accertamento della natura imprenditoriale delle attività dell'Inail, che è presupposto essenziale per l'applicazione del diritto sulla concorrenza.

Innanzitutto bisogna domandarsi se, a questo scopo, si possa e si debba guardare all'attività dell'ente nel suo complesso, oppure se si possa scorporare la parte di tale attività che ha sicuramente natura economica dall'altra parte della quale l'Antitrust ha riconosciuto il carattere non economico: mi riferisco, ad esempio, alla copertura di rischi per i quali non c'è convenienza economica, all'automaticità delle prestazioni ed all'assicurazione per il settore dell'agricoltura che, come è noto, è da sempre in *deficit*.

È necessario inoltre verificare se, al fine di valutare la natura imprenditoriale dell'attività dell'Inail, debbano essere considerate, oltre all'attività assicurativa in tutte le sue componenti, anche le attività di tipo diverso, dalla prevenzione alla cura, alla riabilitazione, al reinserimento lavorativo dei tecnopatici e degli infortunati.

Un altro problema da affrontare è se si possa prescindere, ed in quale misura, dall'assetto costituzionale della materia (che affida allo

Stato il compito della previdenza pubblica anche nel caso di infortuni), soprattutto ove si consideri che la tutela previdenziale è volta non ad assicurare i datori di lavoro dalla responsabilità civile o a garantire il risarcimento del danno al lavoratore infortunato o tecnopatico, ma ad assicurare al lavoratore stesso mezzi adeguati alle sue esigenze di vita. A tale proposito si deve sottolineare che la nostra Carta fondamentale separa nettamente la previdenza pubblica da quella privata, della quale garantisce comunque la libertà.

Bisogna inoltre valutare se l'obbligo di garantire l'equilibrio finanziario della gestione industriale possa considerarsi elemento determinante ai fini della qualificazione dell'intera attività dell'Inail come attività d'impresa: tale equilibrio infatti, lungi dall'essere manifestazione di imprenditorialità, può essere effetto dell'applicazione dei criteri di economicità e di imprenditorialità che devono governare per legge anche l'attività dell'Inail. Non può dimenticarsi, a tale proposito, che l'equilibrio gestionale non è stata una costante del settore industriale, tanto è vero che ci sono stati anni in cui anche questo settore ha avuto i suoi conti in rosso.

Un altro punto da considerare (e che anche l'Antitrust riconosce) è che la natura imprenditoriale è incompatibile con un sistema gestionale con finanziamento a ripartizione, mentre invece il sistema finanziario dell'Inail è misto e per di più è prevalentemente a ripartizione (l'80 per cento circa è a ripartizione ed il 20 per cento circa a capitalizzazione).

Da ultimo, ma i problemi e le questioni sono anche moltissimi altri, andrebbero considerate adeguatamente le indicazioni che provengono dal panorama comparatistico europeo, che è altamente disomogeneo: vi sono infatti paesi, fra cui anche la Francia e la Germania, che presentano, analogamente all'Italia, un'assicurazione contro gli infortuni gestita in regime di monopolio.

Ritengo di aver richiamato i temi che sono stati affrontati nelle audizioni precedenti e non mi resta che lasciare la parola al Sottosegretario.

*CARON, sottosegretario di Stato per il lavoro e la previdenza sociale.* Signor Presidente, condivido molto le sue riflessioni; a nome del Ministero del lavoro preciso che la necessità di riformare la normativa in materia di assicurazione obbligatoria contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali ha trovato collocazione nel disegno di legge recante misure in materia di investimenti, riordino degli incentivi all'occupazione e della normativa che disciplina l'Inail e l'Enpals, nonché disposizioni per il riordino degli enti previdenziali, attualmente all'esame del Parlamento. Il provvedimento, in linea peraltro con gli obiettivi contenuti nel recente patto sociale per lo sviluppo e l'occupazione, prevede una delega al Governo per il riordino di alcuni aspetti funzionali e organizzativi dell'Inail.

In particolare, la delega è incentrata: su una rivisitazione per settori delle tariffe dei premi di assicurazione per i lavoratori dipendenti; su nuovi criteri di inquadramento dei datori di lavoro in quattro settori pro-

duttivi; sull'individuazione dell'aggiornamento delle rispettive voci di tariffa e sul riallineamento dei tassi di premio in relazione ad una valutazione aggiornata del rapporto oneri-retribuzioni e di possibili modifiche dei criteri tecnici di formazione delle tariffe.

Tutto ciò è finalizzato a ridurre l'incidenza dei premi sul costo del lavoro. Sotto tale profilo, particolare attenzione è dedicata al settore della gestione agricoltura dove si registra un persistente disavanzo. Ad ogni buon conto si sottolinea che il previsto intervento non potrà comportare oneri aggiuntivi a carico della finanza pubblica.

Di non secondario rilievo è la prevista estensione dell'ambito applicativo delle nuove disposizioni ad una platea più ampia di destinatari, quali i dirigenti, gli sportivi professionisti e i parasubordinati. Non vanno peraltro sottaciuti, quale momento innovativo, i risvolti anche di carattere incentivante contenuti nel provvedimento citato, laddove sono previste misure agevolative in favore delle piccole e medie imprese, artigiane ed agricole, al fine di consentire loro un più agevole adeguamento alla normativa di sicurezza e di igiene sul lavoro, di cui al decreto legislativo n. 626 del 1994.

Sempre nel settore delle piccole e medie imprese, artigiane ed agricole, è assegnato all'Inail un significativo ruolo per promuovere progetti formativi di riqualificazione professionale degli invalidi del lavoro, attraverso la destinazione di una parte delle somme incassate nell'ambito dei piani di lotta all'evasione.

Ulteriore elemento innovativo previsto dalla riforma è dato dalla prevista copertura assicurativa per il danno biologico, attraverso un adeguamento della tariffa dei premi, onde far venire meno l'obbligo del risarcimento da parte del solo datore di lavoro; e ciò al fine di rispondere sia alle sollecitazioni della Corte costituzionale, sia per evitare che le aziende sopportino oneri aggiuntivi determinati da polizze integrative dell'assicurazione obbligatoria.

Il progetto di riforma, inoltre, rafforza la centralità dell'Inail rispetto agli enti di previdenza obbligatoria attraverso la previsione della fusione e dell'incorporazione, nel predetto Istituto, di enti aventi finalità e funzioni analoghe.

Infine, si deve richiamare, per completezza, la recente segnalazione dell'Autorità garante del mercato e della concorrenza avente ad oggetto la gestione esclusiva da parte dell'Inail dell'assicurazione obbligatoria. Il regime di monopolio legale si colloca, secondo l'Autorità, in controtendenza rispetto al progressivo processo di privatizzazione dei servizi di pubblica utilità. I principi costituzionali di cui all'articolo 38 della Costituzione sulla tutela della salute del lavoratore potrebbero – sempre ad avviso dell'Autorità – essere garantiti anche affidando la gestione del servizio assicurativo ad imprese operanti in regime di concorrenza.

Non può però essere trascurato il fatto che la tutela previdenziale gestita dall'Inail è espressione del principio di solidarietà, come risulta dall'orientamento costante in giurisprudenza, nonché dall'interpretazione data in materia dalla Corte di giustizia europea. In tal senso, l'attività rientrante nell'ambito della previdenza sociale non può essere assimilata all'attività imprenditoriale, dato che gli enti svolgono una funzione di

carattere esclusivamente sociale. A tal fine, condividendo molte delle considerazioni espresse dal presidente De Luca, aggiungerei qualche ulteriore riflessione.

Le considerazioni svolte al riguardo dall'Autorità garante della concorrenza e del mercato si basano, nella sostanza, sul duplice presupposto che l'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali abbia la funzione di risarcire i lavoratori che abbiano subito menomazioni a causa della loro attività professionale, e che la gestione di tale assicurazione abbia carattere di imprenditorialità. Viceversa, la tutela previdenziale gestita dall'Inail, (e dagli altri enti previdenziali che gestiscono forme analoghe), assolve ad una funzione completamente diversa da quella del risarcimento dei danni, tipica delle assicurazioni. Quella tutela, infatti, è espressione del principio di solidarietà in attuazione del principio costituzionale che assegna alla Repubblica il compito di «rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale che, limitando di fatto la libertà e l'uguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del paese» (articolo 38, comma 2 della Costituzione).

Del resto, il secondo comma dell'articolo 38 della Costituzione – decisamente innovativo rispetto alle concezioni alle quali era ispirato l'ordinamento corporativo – riconosce, in caso di «infortunio», non diversamente da quanto avviene in caso di «malattia, invalidità e vecchiaia e di disoccupazione involontaria», il diritto dei lavoratori a che siano «preveduti ed assicurati mezzi adeguati alle loro esigenze di vita» e non già il diritto al risarcimento dei danni.

La stessa Corte costituzionale, anche se, in qualche misura, influenzata da una superata concezione della tutela infortunistica di tipo assicurativo-risarcitorio, soltanto per la preoccupazione di estendere la tutela al danno biologico (sentenze nn. 87, 356 e 487 del 1991), non aveva mancato di dare atto, sia pure *incidenter tantum*, che la tutela per gli infortuni si inserisce in un «sistema informato al modello della sicurezza sociale ed ai principi della solidarietà» (sentenza n. 183 del 1986).

In quest'ultima prospettiva, è da dire semmai che la tutela previdenziale per gli infortuni e le malattie professionali si caratterizza rispetto alle altre forme di previdenza, e in specie per l'invalidità e la malattia, soltanto per la sua maggiore effettività, in quanto, nelle valutazioni del legislatore, chi si trova in condizione di bisogno, a ragione del proprio lavoro, merita una considerazione particolare, quasi a compensare la circostanza che in quella condizione si è venuto a trovare per aver contribuito, lavorando, al benessere di tutta la collettività.

Peraltro, che la tutela degli infortuni e delle malattie professionali sia destinata a realizzare una solidarietà, sia pure limitata ai lavoratori esposti in particolar modo al rischio di infortunio professionale, risulta innanzitutto dal fatto che per essa non trova applicazione la regola che limita il risarcimento dei danni a quelli che sono conseguenza immediata e diretta dell'illecito (articolo 1223 del codice civile), posto che, nel determinare l'importo delle prestazioni, si ha riguardo esclusivamente alla riduzione dell'attitudine generica al lavoro; in secondo luogo, non è

deducibile dalle prestazioni previdenziali l'*aliunde perceptum* in qualsiasi attività lavorativa e, a maggior ragione, non sono deducibili le retribuzioni percepite nonostante la riduzione dell'attitudine generica al lavoro; inoltre, le prestazioni non sono negate quando l'infortunio si è verificato per forza maggiore o caso fortuito e, soprattutto, per colpa del lavoratore o quando questo avrebbe potuto evitare il danno usando l'ordinaria diligenza (articolo 1227, comma 2, del codice civile); infine, è prevista una tutela dei superstiti, tenendo conto della svalutazione monetaria delle prestazioni.

Ne consegue che, se pure è vero che le prestazioni dell'Inail non garantiscono una copertura completa della responsabilità civile del datore di lavoro, quelle prestazioni, a ben guardare, fanno qualcosa di più e di diverso, in quanto garantiscono «mezzi adeguati alle esigenze di vita», anche a prescindere da quella responsabilità. Al tempo stesso non è vero che quella tutela non sia estesa all'infortunio *in itinere*, essendo quest'ultimo indennizzabile, per costante giurisprudenza, tutte le volte in cui si è verificato «in occasione di lavoro».

Ne deriva che la tutela di cui trattasi è basata sui principi di solidarietà, come del resto attestato anche dal fatto che gli attivi della gestione industria sono destinati al finanziamento di quella dell'agricoltura. Né quella conclusione è contraddetta dall'eventuale equilibrio finanziario riscontrabile tra il gettito complessivo dei contributi previdenziali e l'onere complessivo delle prestazioni. E infatti, tale circostanza corrisponde alla tendenza che caratterizza oramai l'intero sistema previdenziale, a ragione dell'inevitabile incidenza del *deficit* delle gestioni previdenziali sulla finanza pubblica.

Si potrebbero inoltre aggiungere altre utili argomentazioni a sostegno dell'importante riflessione fatta dal presidente De Luca in merito alla correttezza della posizione della Corte di giustizia europea, la quale ha chiarito che «gli enti che concorrono alla gestione del pubblico servizio della previdenza sociale svolgono una funzione di carattere esclusivamente sociale che si fonda sul principio della solidarietà nazionale».

PRESIDENTE. Signor Sottosegretario, onorevoli colleghi, desidero compiere alcuni rilievi. Ho già sottolineato l'importanza della previsione di una delega per la riforma dell'assicurazione contro gli infortuni nel provvedimento collegato: penso che si sia compiuta molta strada, ritengo però che un'innovazione radicale, che adegui l'organizzazione del settore ai nuovi modelli ed alle nuove tecnologie che hanno trasformato il mercato del lavoro, sia ancora da venire.

Per esempio, solo per dare qualche indicazione, nella parte del disegno di legge in cui si estende all'area dirigenziale, ai lavoratori parasubordinati e agli sportivi dipendenti l'assicurazione contro gli infortuni si dichiara espressamente che restano salvi gli articoli 1 e 4 del Testo unico, che sono rispettivamente proprio la norma nella quale sono elencate tassativamente le attività protette e l'articolo in cui sono indicate le persone assicurate. Ebbene, è proprio qui che si annidano gli elementi di arretratezza maggiori sui quali bisogna intervenire: le attività protette sono pensate in riferimento ad un mondo che non esiste più, ad una so-

cietà industriale, e talora paleoindustriale, che ignora del tutto la rischiosità delle nuove strutture del mondo postindustriale. E dall'articolo 4 emerge una visione dei soggetti assicurati che è particolarmente datata ed arretrata, solo che si pensi all'esplicito riferimento alla manualità come criterio per identificare i soggetti.

Nel provvedimento citato vi è comunque dell'altro: molte innovazioni vengono realizzate soltanto mediante il recepimento dei punti cui è arrivata la giurisprudenza che - come è noto - a sua volta non fa altro che raccogliere i dati che si rinvencono nell'ordinamento vigente. Ritengo pertanto che, anche in questo ambito, vi sia ancora molto da fare, poiché si è cercato solo di realizzare quei passi che sono già insiti nell'ordinamento vigente, tanto che hanno già trovato riscontro nella giurisprudenza; non nego comunque che siano stati compiuti passi in avanti.

Desidero ricordare che, nell'affrontare il problema dell'aggiornamento del Testo unico, tradizionalmente un contributo fondamentale è sempre stato dato proprio dall'Inail che ha proposto interventi migliorativi a quasi tutti i Ministri della Repubblica che si sono succeduti: questa volta le sue indicazioni sono state, in parte, raccolte.

Ho appreso notizie di un'esperienza interessante che si sta svolgendo in questo periodo: l'Inail, contrariamente al passato, quando istituiva commissioni tecniche, di cui anch'io ho fatto parte, per proporre degli interventi innovativi sta seguendo una strada diversa sulla quale chiedo al Sottosegretario - se è possibile - maggiori informazioni. Secondo quanto mi risulta, l'Inail ha convocato le parti sociali e, alla presenza anche del Ministro, ha avviato quella che viene impropriamente chiamata «concertazione». Ho usato l'aggettivo «impropriamente» perché nella concertazione quale si è venuta sviluppando in questo paese la parte pubblica è quella che ha le competenze per provvedere, mentre nel caso in questione l'Inail (ente pubblico di previdenza, importante, ma certamente privo di competenza ad esercitare la funzione legislativa) non può concertare la legislazione delegata. In ogni caso, certamente l'opera dell'Inail è meritoria, qualunque forma assuma, anche se bisogna domandarsi se si tratti di concertazione in senso proprio.

Riassumendo, vorrei che il Sottosegretario chiarisse se ritiene che quello compiuto sia il passo definitivo per l'adeguamento della disciplina dell'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro e, soprattutto, per la definizione di quella che viene chiamata «la nuova missione» dell'Inail, o se ritiene piuttosto che rappresenti soltanto un passo in avanti decisivo, ma ancora non conclusivo. Considero inoltre essenziale sia capire come funzioni il processo di negoziazione congiunta che si è messo in opera, sia sapere - se è possibile - quali risultati esso sia riuscito a fornire finora.

*CARON, sottosegretario di Stato per il lavoro e la previdenza sociale.* Signor Presidente, mi sembra evidente che il passaggio di cui stiamo parlando non possa essere considerato in alcun modo definitivo, nonostante ci siano importanti elementi di ammodernamento della struttura e dell'intervento della «macchina Inail», grazie al recepimento di con-

cetti che credo si possano definire innovativi, ma che, da un punto di vista generale, sarei molto attento a qualificare ultimativi sulla via del progresso e del già citato ammodernamento.

Ad esempio si sta delineando un'ipotesi di raccordo fra il settore del lavoro e quello della sanità – in particolare sul grande tema della prevenzione – con un'ottica più moderna e chiara; ritengo infatti che il dato complessivo emerge dall'intento di realizzare un lavoro mirato a costruire sicurezza.

Per quanto riguarda la concertazione – usiamo questa espressione per intenderci, ma è molto discutibile – oggi si è tenuta una riunione di concerto tra l'Inail e il Ministero del lavoro (la partecipazione del Ministro, da me accompagnato, stava a significare la presenza di un accordo preventivo), per illustrare, a tutte le forze sociali e sindacali convocate, il progetto di attivare cinque gruppi di lavoro per approfondire singole questioni. Lo scopo della riunione era quello di verificare la possibilità di lavorare in maniera concordata e proficua, mettendo in relazione la gestione dell'Inail con le tematiche che questi gruppi devono approfondire. Non ricordo esattamente le tematiche in questione (che sono state anche integrate in un secondo momento con argomenti di interesse del settore agricolo), ma sicuramente comprendono la revisione dei premi, la predisposizione di uno *stock* finanziario disponibile per l'ammodernamento delle strutture e la realizzazione di un raccordo stabile con l'attività imprenditoriale che possa determinare un rapporto coerente con quanto previsto nel patto sociale, così da rendere possibile l'istituzione dello sportello unico per l'impresa e da consentire proficuamente un orientamento dell'ammodernamento tecnologico allo scopo di garantire la sicurezza.

Sommariamente è questo il senso dell'operazione condotta che si può definire di concertazione o come altro si desidera. È comunque del tutto evidente che la gestione degli aspetti legislativi dell'impegno del Governo è rimessa al Ministero che rappresenta: le competenze dell'Inail sono relative ad uno specifico approfondimento tecnico ed il suo ruolo è limitato a tale livello. La riunione odierna è stata comunque molto partecipata ed ha registrato un consenso unanime, da tutti i punti di vista, all'iniziativa intrapresa.

**PRESIDENTE.** Prima di lasciare la parola all'onorevole Duilio vorrei sottolineare un punto, che prima mi è sfuggito, al quale forse lo stesso onorevole – che è relatore del collegato ordinamentale in esame alla Camera dei deputati – potrà rispondermi.

Come ha ricordato anche il Sottosegretario, la riforma dell'assicurazione contro gli infortuni deve avvenire senza ulteriori oneri a carico della finanza pubblica; ciò può essere spiegato ove si consideri che il finanziamento di questa forma assicurativa è a carico del datore di lavoro e non della finanza pubblica e che, per quanto concerne l'attività non strettamente assicurativa (prevenzione e riabilitazione), sono espressamente indicate delle fonti di finanziamento, fra cui quella riveniente dalla lotta all'evasione fiscale.

Il problema che resta per me poco chiaro è quello riguardante un punto molto significativo. Nel disegno di legge di delega, a mio parere, fra tante parti innovative – che ho riconosciuto ed intendo continuare a riconoscere – ve ne è una che merita particolare attenzione: la separazione, anche in questo tipo di tutela previdenziale, tra previdenza e assistenza. Poiché si stabilisce, però, che lo squilibrio finanziario della gestione del settore dell'agricoltura debba essere posto a carico della fiscalità generale, mi risulta difficile capire come ciò si possa fare senza oneri a carico dello Stato.

Non sono riuscito a comprendere questo punto e spero pertanto che o il collega Duilio, prima, o il sottosegretario Caron, dopo, potranno riuscire a chiarirlo.

DUILIO. Signor Presidente, esprimerò prima alcune considerazioni sugli aspetti più importanti evidenziati dal sottosegretario Caron, al quale poi rivolgerò alcune domande.

Le misure previste nel provvedimento collegato ordinamentale alla legge finanziaria, attualmente all'esame della Camera dei deputati, non riguardano soltanto l'agricoltura, ma investono anche altri settori che, a mio giudizio, comporteranno oneri a carico della fiscalità generale dello Stato. Le misure che saranno approvate dovranno comunque essere gestite nell'ambito dei principi che hanno informato i criteri di attribuzione delle deleghe conferite al Governo.

A mio parere, è poco realistico affermare che, in alcuni casi, non vi saranno maggiori oneri da sostenere e che non si registrerà una crescita della spesa. Tuttavia, trascurando le situazioni che potrebbero produrre effetti compensativi, considerato altresì il periodo di tempo entro il quale la delega dovrà essere esercitata, come *extrema ratio* si potranno prevedere eventuali strumenti di copertura e di compensazione qualora la presenza di situazioni di squilibrio lo rendesse necessario.

Prendendo spunto dall'esempio prima citato, anch'io credo sia difficile immaginare che, ponendo a carico dello Stato un determinato disavanzo, non vi siano costi aggiuntivi. Visto che al Governo sono state concesse deleghe il cui esercizio va da nove a dodici mesi, fatti salvi gli eventuali effetti compensativi complessivi, ribadisco l'opportunità di affrontare l'intera problematica, tenendo conto degli strumenti di copertura e di compensazione che, da qui a circa un anno, potranno essere ritenuti i più idonei a risolvere i problemi che si presenteranno nell'ambito di una valutazione più generale.

Vorrei ora rivolgere al sottosegretario Caron qualche breve domanda, prendendo spunto da alcune problematiche che sono state già affrontate in questa sede. Innanzi tutto vorrei conoscere l'opinione del Sottosegretario, del Ministro del lavoro, e dunque del Governo, sul pronunciamento dell'Autorità garante in materia di monopolio nel settore dell'assicurazione degli infortuni sul lavoro, con riferimento particolare agli infortuni e alle malattie professionali nel settore artigianale. Detto settore, essendo caratterizzato dalla coincidenza nel rapporto assicurativo tra la figura del datore di lavoro e quella del lavoratore infortunato, si differenzia dalla realtà tradizionale che vede invece il datore di lavoro

ben distinto dal lavoratore che è un suo dipendente. Premesso ciò, a me sembra che le valutazioni espresse dall'Autorità garante siano in qualche misura contestabili, se si fa riferimento alla realtà artigianale che invece – come abbiamo già dibattuto in altra sede – dovrebbe essere assolutamente tutelata e disciplinata in stretto collegamento con i principi di prevenzione e di riabilitazione vigenti nel nostro paese.

Vorrei poi conoscere il parere del Governo sulla posizione espressa nel novembre dello scorso anno dalla Giunta per gli affari delle comunità europee in materia di monopolio sulle assicurazioni sociali e di esclusione dalla liberalizzazione – detto in termini abbastanza espliciti – del settore degli infortuni sul lavoro.

Visto che il Governo dovrà esercitare le deleghe attribuitegli nell'ambito di precisi principi e criteri direttivi, vorrei sapere se è già stato delineato un orientamento con riferimento alla segmentazione industriale, che dovrà portare ad una revisione delle tariffe a partire dal 2000: ovviamente non chiedo di conoscere in anticipo quello che il Governo intende fare in materia.

Vorrei ora ricollegarmi ad un argomento di carattere più generale che riguarda il tipo di solidarietà da perseguire all'interno del sistema contributivo. Come sottolineavo al Presidente dell'*Authority*, qualora si radicalizzassero i principi fin qui esposti, non è da escludersi che considerazioni e soluzioni analoghe a quelle previste per l'Inail potrebbero prospettarsi anche per l'Inps. Infatti, nessuno è stato in grado di spiegarmi perché, nel momento in cui entrerà in vigore a pieno il regime contributivo varato con la cosiddetta «riforma Dini» e ancorché l'accantonamento effettuato per i lavoratori dipendenti sia virtuale, al lavoratore che vorrà stipulare autonomamente una propria assicurazione previdenziale si dovrà eccepire che deve stipularla con l'Inps. Il lavoratore in questione potrebbe tranquillamente pretendere il corrispettivo dei contributi versati, anche se l'accantonamento degli stessi è virtuale in quanto la pensione a lui spettante sarà in realtà pagata dai lavoratori in attività. Non capisco perché questo procedimento dovrebbe essere contestato, se si mantiene in piedi il principio, sotteso alle assicurazioni sociali, che prevede un minimo di solidarietà: purtroppo però nei quasi 33 punti percentuali di aliquota pagati neppure mezzo punto è destinato alla solidarietà per i lavoratori!

Premesso, ovviamente, che le mie domande sono circoscritte alla materia che è questa sera oggetto del nostro interesse, vorrei sapere infine se, nella segmentazione dell'industria, la revisione tariffaria terrà conto di quel minimo di solidarietà necessario al sistema.

**PRESIDENTE.** Nel panorama comparatistico europeo, illustrato da me e dal Sottosegretario, si rinvengono talvolta alcune diversità di regime tra l'artigiano che versa i contributi per l'assicurazione di se stesso, non avendo dipendenti, e l'artigiano o l'imprenditore industriale che hanno dipendenti. Poiché si tratta di argomenti che presentano specifiche peculiarità, ritengo particolarmente utile la domanda rivolta al Sottosegretario dall'onorevole Duilio.

*CARON*, sottosegretario di Stato per il lavoro e la previdenza sociale. Signor Presidente, la domanda che mi è stata rivolta è sicuramente opportuna e riguarda certamente un problema particolare. Io ritengo però che il quadro di riferimento complessivo attenga alla scelta della funzione sociale dell'Inail. Entrando nel merito della questione sollevata, verificandosi la coincidenza tra datore di lavoro e lavoratore, mi sembra che, nelle differenti istanze e richieste che possono attivarsi, il quadro complessivo non trovi un punto di snodo diverso. Come ho precisato nella relazione introduttiva, è del tutto chiaro che nella lettura attuale, pur perseguendo un progetto di ammodernamento innovativo, il punto di riferimento rimane quello dettato dalla Costituzione e ripreso più volte dalla Corte di giustizia europea e dalla Corte costituzionale del nostro paese. Un servizio di solidarietà e di previdenza sociale, come quello che è stato ipotizzato, prevede al suo interno alcuni meccanismi che non solo possono garantire una mutua solidarietà e un mutuo intervento, ma consentono anche di superare i contenziosi e determinano la necessità di effettuare particolari verifiche, come quelle che abbiamo testé citato.

A mio giudizio, il caso specifico in cui l'artigiano corrisponde alla figura del prestatore d'opera non crea problemi tali da mettere in discussione l'impianto fin qui predisposto, anche qualora fosse possibile ritrovare punti di orientamento diversi. La segmentazione dell'industria sicuramente conterrà in sé elementi di solidarietà; per quanto mi risulta, ad oggi, non vi è ancora un quadro definito di tale segmentazione, ma vi sono comunque importanti punti di orientamento.

Sta invece decollando, alla luce delle prime indicazioni, una rivisitazione complessiva di tutti i vecchi inquadramenti e cataloghi che contengono aspetti assolutamente superati e non più degni di essere presenti nel pacchetto Inail. A questo proposito mi ha fatto sorridere un esempio che mi è stato raccontato qualche giorno fa: è stato necessario trovare un vecchio prete di un collegio veneto che era il solo che ricordasse, unico fra tante persone che sono state interpellate, uno dei sistemi per la stampa che veniva citato nel pacchetto dell'Inail. I rappresentanti dell'ente hanno citato questo episodio come un esempio indicativo della necessità di recuperare un maggior livello di raccordo con la situazione attuale e con l'evoluzione della tecnologia e della pratica industriale, così da poter compiere un importante salto di qualità da questo punto di vista.

Per quanto concerne il tema della segmentazione dell'industria non sono in grado di aggiungere altro rispetto alla situazione attuale. Come ho detto, sono stati individuati quattro importanti settori in cui continueranno a trovare applicazione elementi di solidarietà reciproca, auspicabilmente all'interno degli stessi settori; in ogni caso, per essere corretti, sotto questo aspetto bisognerebbe approfondire meglio l'evoluzione dei fenomeni e gli studi in corso.

**PRESIDENTE.** Poiché nessun altro domanda di parlare, dichiaro conclusa l'audizione del sottosegretario Caron, che ringrazio per le preziose informazioni che ci ha fornito.

*SUI LAVORI DELLA COMMISSIONE*

PRESIDENTE. Onorevoli colleghi, con questa audizione si conclude anche la procedura informativa sulle prospettive di riforma della normativa in materia di assicurazione obbligatoria contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali. A tale proposito avverto che i rappresentanti dei sindacati CGIL, CISL e UIL hanno inviato una relazione scritta, a disposizione dei commissari, ai quali credo sia stata già inviata.

Comunico inoltre che il deputato Michielon mi ha fatto pervenire una lettera con cui chiede che si proceda all'audizione del Comitato speciale per la gestione del fondo di previdenza per gli impiegati dipendenti dai concessionari del servizio di riscossione tributi: la riforma di detto comparto viene di volta in volta rinviata nel tempo e l'onorevole Michielon vorrebbe approfondirne le ragioni. Sottoporro tale questione alla prima riunione utile dell'Ufficio di Presidenza.

Faccio presente però che è stata già programmata la prosecuzione di una procedura informativa precedentemente avviata, riguardante la ricongiunzione e la totalizzazione delle posizioni contributive nella vita professionale dei lavoratori, con particolare attenzione al passaggio dal lavoro subordinato a quello autonomo e viceversa, che rappresenta un problema molto complesso.

*I lavori terminano alle ore 20,55.*



